



Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques

Gilles Massardier, Franck Poupeau, Pierre-Louis Mayaux, Delphine Mercier,
Jérémy Robert, Murielle Coeurdray, Joan Cortinas Muñoz

► To cite this version:

Gilles Massardier, Franck Poupeau, Pierre-Louis Mayaux, Delphine Mercier, Jérémy Robert, et al..
Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans
les Amériques. Cahiers des IFRE, 2014, Urbanisme et dérèglement climatique, 1, pp.63-80. halshs-
01094148

HAL Id: halshs-01094148

<https://shs.hal.science/halshs-01094148>

Submitted on 15 Dec 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

LES COALITIONS MULTINIVEAUX D'ACTION PUBLIQUE. UN MODÈLE INTERPRÉTATIF DES CONFLITS POUR L'EAU DANS LES AMÉRIQUES

Gilles Massardier
 Franck Poupeau
 Pierre-Louis Mayaux
 Delphine Mercier
 Jérémie Robert
 Murielle Coeurdray
 Joan Cortinas

acteurs
 Amérique latine
 coalitions
 conflits
 eau
 politiques publiques

63-80

Cet article propose une approche analytique des conflits et de l'action publique en matière de gestion des eaux urbaines basée sur les coalitions multi-niveaux d'action publique. Cette dernière est rendue nécessaire pour articuler quatre niveaux d'analyse : les luttes sociales, la « transition écologique » comme enjeu sociopolitique, une approche au-delà des dimensions territoriales ou internationales, la contradiction entre l'hétérogénéité des logiques d'action et la constitution d'espaces homogènes de pouvoir et d'action.

Dans une première partie, l'article présente les objectifs d'une recherche sur la gestion des eaux urbaines dans les Amériques dans le cadre duquel est forgée cette approche analytique par les coalitions multi-niveaux. Dans une seconde partie, l'article détail les quatre défis analytiques. Dans la troisième partie, l'article présente une définition des coalitions multi-niveaux.

Cet article propose une approche des conflits environnementaux en matière de gestion de l'eau urbaine et du *policy-making* dans lequel ils s'inscrivent, à partir de la notion de coalitions multi-niveaux¹. L'objectif est de comprendre comment les conflits pour l'eau structurent des groupes qui orientent en retour l'action publique, à partir de deux hypothèses : d'une part, l'action publique relative à l'eau se construit à travers des conflits locaux structurés autour d'un enjeu spécifique (coalitions) ; d'autre part, les ordres locaux qui en résultent s'incrémentent à de multiples niveaux d'enjeux et de pratiques sociales (territoriaux, nationaux, internationaux). L'hypothèse est que l'environnement relève d'une régulation multi-niveaux (Hooghe, Marks, 2003), définie comme « l'interaction, le renforcement et la superposition de processus d'élaboration de normes et de gouvernance entre les niveaux international, national, régional et local. [Cette régulation] émerge selon des processus variés de négociation *top down* ou *bottom up* au sein de l'État, entre les États, entre les régions et les villes et entre les intérêts sociaux et économiques » (Doern & Johnson, 2006).

¹ Cet article s'inscrit dans le cadre du projet BLUEGRASS financé par l'Agence Nationale de la recherche française (« Struggles for "Blue Gold" » : From Grassroot Mobilizations to International Policies of Environment) coordonné par l'UMI iGLOBES (CNRS/Université d'Arizona), en collaboration avec le CIRAD (Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Montpellier), le CEMCA (Centre d'études mexicaines et centre américaines, Mexique, UMFRE 16, CNRS/MAEE), l'IFEA (Institut Français d'Etudes Andines, Pérou UMFRE 17, CNRS/MAEE) et l'Université de Sao Paulo (Brésil). <http://www.cemca.org.mx/noticias.php?id=1728#.VDvMOvldVOI>

Les terrains sélectionnés sont de deux types : d'une part, des conflits territorialisés autour d'enjeux liés à la mise en service de l'eau dans des grandes villes des Amériques (Bolivie, Brésil, Canada, Colombie, États-Unis, Mexique, Pérou); d'autre part, des terrains internationaux (Organisations internationales, Union européenne, entreprises multinationales, etc.) où se construisent et circulent des paradigmes et des instruments de gestion de l'eau (gestion intégrée, bassin versant, participation, délégation de services, etc.). Il s'agit donc d'analyser un « régime international » de l'eau où gravitent organisations internationales (gouvernementales ou non), experts scientifiques et multinationales de la mise en service de l'eau. L'hypothèse est que l'analyse de ces deux catégories de terrains doit être menée en parallèle, afin de comprendre la logique multi-niveaux à l'œuvre dans la formation des coalitions, dans la perspective d'une étude plus large du champ international de la régulation environnementale. L'originalité de cette approche est d'articuler quatre défis analytiques.

Le premier est de replacer les luttes sociales et politiques pour l'accès à l'eau au cœur de la recherche, et de souligner l'importance des enjeux politiques (voir l'encadré sur « Les conflits environnementaux »). Cette orientation entend se différencier, d'une part des analyses néo-malthusiennes de la « tragédie des communs », qui diagnostiquent l'épuisement des ressources naturelles en la liant au manque d'une organisation sociale rationnelle, et d'autre part des approches institutionnelles qui renvoient les crises écologiques aux défauts de « gouvernance ». Le second défi est d'analyser les effets de la « transition écologique », dont le changement climatique, comme de simples enjeux sociopolitiques et comme le produit de processus, souvent conflictuels, d'appropriation par les protagonistes de l'eau. Le troisième défi est l'impératif d'une lecture multi-niveaux des logiques d'action qui ne se limitent pas aux dimensions territoriales ou inversement internationales des politiques environnementales : non seulement le niveau national tient aussi son rôle mais, de plus, les interactions entre tous ces niveaux est une variable à prendre

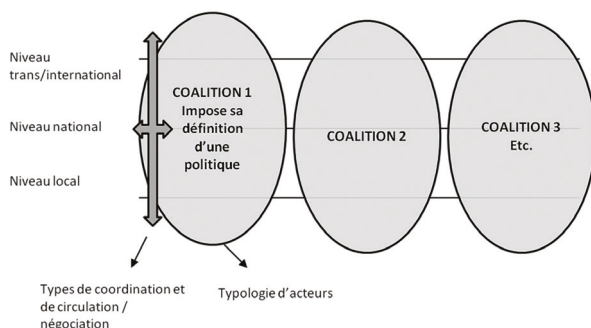


Figure 1 : Des coalitions multi-niveaux en concurrence

LA NOTION DE CONFLITS ENVIRONNEMENTAUX

La notion de conflits environnementaux correspond à la nécessité de prendre en compte à la fois la dimension politique des problèmes environnementaux et les conditions « écologiques » (territoriales, économiques, etc.) de leur émergence (Fontaine, 2009). La sociologie des conflits environnementaux s'est tout d'abord développée autour des problèmes de contamination et de justice environnementale : ainsi Laura Pulido (1996) les a-t-elle caractérisés comme des luttes « subalternes » de minorités contre les formes d'exploitation au travail. David Pellow et Lisa Sun-Hee Park (2002, 2011) ont montré que ces conflits peuvent concerner des zones hightech comme la Silicon Valley où ce sont les travailleurs migrants qui sont les plus exposés aux « inégalités environnementales ». Wendy Espeland (1998) a pour sa part montré, lors des conflits suscités par le barrage Orme en Arizona dans les années 1970, comment des identités collectives se construisaient contre les « choix rationnels » des bureaucraties concernées. Les mouvements de protestation peuvent aussi être articulés à la construction de l'environnement comme enjeu international, qu'il s'agisse de luttes aboutissant à des lois pour la protection de la couche d'ozone (Cannan, Reichmann, 2002), de luttes pour imposer des procédures sanitaires ou des normes juridiques en matière de contamination ou de déchets nucléaires (Kamienecki, 1992 ; Vick & Axelrod, 1999), ou depuis le début du XXI^{ème} siècle, de luttes transnationales pour le droit à l'eau (Bakker, 2011). En France, les mobilisations environnementales ont été analysées comme faisant partie de mouvements écologistes ou altermondialistes plus vastes, en lutte contre la privatisation néolibérale (Fréour, 2004 ; Ollitrault, 2004 ; Milani & Keraghel 2007).

en compte. Ces coalitions ne sont pas des « systèmes d'interdépendances superposés » au sens de réseaux de niveaux différents reliés hiérarchiquement entre eux par des « acteurs » qui seraient assignables à un niveau spécifique (Lazega, 2008) : les coalitions définies ici forment un seul et même « système » qui transcende des niveaux d'action (figure n° 1). Le quatrième défi consiste à interroger l'apparente contradiction entre le renforcement de l'hétérogénéité des logiques d'action publique d'une part, et la constitution d'espaces de pouvoir et de décision relativement homogènes d'autre part. À cette fin, la notion de coalitions multi-niveaux permet de développer des analyses qualitatives et quantitatives des regroupements des agents sociaux et des acteurs institutionnels mobilisés par les mêmes enjeux de politique publique.

BACKGROUND : LES LUTTES POUR L'EAU DANS LES AMÉRIQUES

LUTTES ET INÉGALITÉS D'ACCÈS À L'EAU DANS LE CONTEXTE DE LA PRIVATISATION DE LA GESTION DE L'EAU

En matière de distribution d'eau et d'assainissement, l'Amérique Latine a été un terrain privilégié de l'expansion internationale des multinationales françaises (Weyland, 2004 ; Bonin, 2005). Ces entreprises ont fortement influencé la politique mondiale de l'eau urbaine depuis les années 1980, non seulement en conquérant ces marchés, mais aussi en diffusant un ensemble de règles techniques, économiques et juridiques reconnues internationalement (Lorrain, 2003). Dans ce contexte, les mouvements de contestation contre la privatisation des ressources naturelles (eau, gaz) ont révélé d'importantes transformations à l'œuvre en matière de régulation environnementale, faisant intervenir différents niveaux d'action (relations entre États, institutions internationales, entreprises privées, autorités nationales et représentants de la « société civile ») qui contribuent à un processus d'import-export international et d'appropriation du « modèle français » de l'eau (entendu à la fois comme tradition de gestion privées des services des eaux urbaines et comme gestion concertés par bassin versant et agence indépendante)².

L'expertise environnementale internationale interpelle sur le renforcement des pressions et du stress sur

la ressource en eau (World Bank, 1993 ; Belmont Forum 2011a). Avec 33 % des ressources hydriques mondiales (environ 28.000 m³ par habitant et par an), l'Amérique Latine est quantitativement bien pourvue (FAO-AQUASTAT, 2013). Toutefois, même cette région doit faire face à d'importantes difficultés. Tout d'abord, la disponibilité hydrique varie fortement suivant les lieux et les saisons : la situation des Andes se distingue des sécheresses récurrentes du Mexique ou du Nord-Est brésilien. Ensuite, la disponibilité physique doit être nettement distinguée de la disponibilité économique, qui dépend de la qualité des infrastructures, des coûts d'acheminement et de potabilisation ; de ce point de vue, l'ensemble des pays latino-américains devrait être confronté au stress hydrique à l'horizon 2025 (IWMI, 2007). Enfin, l'Amérique Latine s'est distinguée des autres régions du monde par l'extraordinaire rapidité de son processus d'urbanisation, qui avoisine 80 %, soit davantage que l'Europe et les États-Unis, et près de deux fois plus que l'Afrique et que l'Asie.

Cette situation ne peut qu'alimenter les inégalités d'accès à l'eau, qu'elles soient économiques ou politiques : ce qui a été dénommé « l'or bleu » (Barlow & Clarke, 2002) est désormais un enjeu de luttes, non seulement pour son appropriation mais aussi pour la définition de modes de gestion les plus efficaces et les plus légitimes, notamment en matière de justice environnementale (Baron, 2007 ; Durand & Jaglin, 2012). L'exposition aux changements environnementaux tend à être plus élevée pour les résidents des périphéries défavorisées des grandes métropoles, qui disposent la plupart du temps de l'accès le plus limité aux processus de décision locaux. Dans les pays du Sud, les populations les plus pauvres paient cher pour un service de mauvaise qualité. Ils n'ont pas non plus accès à des systèmes d'évacuation de leurs eaux usées, à l'image de Amérique Latine où près de 80 % de la population serait dépourvue d'un accès à un assainissement de qualité (World Bank, 2009). Et il n'est pas garanti que les politiques environnementales s'avèrent systématiquement favorables aux populations les plus vulnérables : l'intégration dans le prix de l'eau, payé par le consommateur, des coûts croissants liés à la potabilisation, au traitement et à la préservation de la qualité des sources peut en effet mener à un net renchérissement des tarifs préjudiciable aux catégories les plus démunies ; de la même façon, les tarifications volumétriques croissantes qui ont pour but de limiter les consommations peuvent heurter les familles pauvres et nombreuses.

² Ce qui a été appelé le « modèle français » est le produit d'une construction historique spécifique, au sein de laquelle l'internationalisation des dernières décennies du XX^e siècle est apparue comme un facteur d'ajustement et de recompositions. La gestion de l'eau française s'est exportée sous deux registres : celui de la gestion privée des services urbains sous l'impulsion des... françaises de l'eau qui captent les marchés mondiaux, et celui des lois de 1964 et 1992 (bassins versants, agences, comités) qui a inspiré nombre de lois étrangères, dont celles du Brésil et du Mexique (Brun, 2006).



Borne fontaine d'eau dans un quartier populaire déjà consolidé d'El Agustino, Lima (2010)

DES LUTTES RELATIVES AUX INSTRUMENTS DE GESTION DE L'EAU URBAINE

Cette reconnaissance de la contrainte environnementale ne saurait non plus être séparée du débat concernant la gestion publique ou privée du service (Megdal, 2012). En effet, et contrairement à un pays comme la France où elle a été initiée bien plus tôt, la gestion privée des services urbains d'eau et d'assainissement a été largement présentée, en l'Amérique Latine des années 1990, comme une réponse nécessaire aux nouveaux défis environnementaux rencontrés par les villes de la région (Bauer, 2004). Un *policy paper* de la Banque Mondiale, en 1993, soulignait ainsi que la rareté croissante de l'eau, l'urbanisation et la croissance économique appelaient en retour une gestion inséparablement «économique» et «environnementale» de la ressource et du service (World Bank, 1993). C'est dans ce contexte que les multinationales françaises de l'eau ont suscité d'importantes réactions sociales. En particulier, et alors même que les entreprises essayaient de s'approprier la thématique du développement durable, la réalité

de leur gestion écologique et sociale a été largement mise en doute par leurs opposants. Au Brésil, par exemple, un «front national pour l'assainissement environnemental» a été mis sur pied durant les années 1990, avec un indéniable succès, pour faire barrage à de nombreux projets de privatisation.

En outre, la nécessité de rééquilibrer les ressources disponibles suscite un intérêt croissant pour les questions de *freshwater security* et d'accès inégal à l'eau touchant les populations les plus marginalisées des métropoles des villes du Sud comme du Nord (Jaglin, 2002; Bakker et al., 2008; Prasad, 2006). En 2009, la Banque Mondiale a situé le point d'articulation du changement climatique dans la régulation écologique des métropoles (World Bank, 2009), se révélant en cela fidèle à l'Agenda 21 adopté au Sommet de Rio en 1992 et qui impulse des modes de gestion durable des ressources au niveau des collectivités territoriales. Toutefois, si un certain nombre de principes de gestion laissent entrevoir l'émergence d'un «régime international» de l'eau (Little, 2011), aucune convention internationale unifiée sur l'eau n'existe à ce jour (à la différence de celles sur le climat ou la biodiversité). Actuellement une trentaine d'agences, entités, fonds, ou programmes dépendant des Nations unies participent à l'élaboration de la gouvernance de l'eau au nombre desquels la FAO, l'OMS, l'OMM, le PNUE, le PNUD, etc. (Sironneau, 2012). Depuis 2003, l'UN Water tente ainsi de coordonner les différentes initiatives portées par les organisations internationales des Nations unies, tout en incluant aussi dans la dynamique des représentants du secteur privé et des ONG, en vue d'une coopération et de l'établissement de Rapports mondiaux (périodique) sur la mise en valeur des ressources en eau, face à la prévision d'une insécurité hydrique croissante liée aux effets du changement climatique.

QUATRE DÉFIS ANALYTIQUES

LIRE LES « CHANGEMENTS ENVIRONNEMENTAUX » COMME DES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES

Ce qui est couramment dénommé «changement climatique» ou «transition écologique» est autant une réalité matérielle qu'un répertoire discursif et normatif : un enjeu de luttes pour la définition légitime des principes de classement du monde social, de la division entre ce monde et la «nature» qui l'environne» ainsi que de la régulation de l'usage des ressources. Bernard Barraqué (2012a), montre par exemple que la rareté de la ressource est souvent plus une fiction entretenue à des fins de mobilisation politique qu'une réalité physique, et

qu'il faut s'atteler à saisir les mécanismes de production sociale de cette rareté : les conflits pour l'eau s'inscrivent dans le cadre d'une remise en cause de pratiques de gestion des services, et de leurs modèles normatifs.

Avec la métropolisation croissante en Europe et en Amérique Latine, le problème de la pression sur l'eau exercée par les changements environnementaux n'est sans doute pas construit et traité socialement et politiquement de la même façon partout. Comment transforme-t-il les conflits liés à l'usage de la ressource, particulièrement en milieu urbain ? Comment renouvelle-t-il la problématique de l'inégal accès à l'eau ? Comment les enjeux environnementaux sont-ils réappropriés, au cours des conflits, par les mouvements sociaux et les institutions auxquels ils s'adressent, pour constituer de nouvelles ressources et de nouveaux leviers d'action ? Dans quelle mesure les effets du changement climatique affectent-ils, depuis les *grassroot mobilizations*, la mise en œuvre et même la conception des politiques environnementales, nationales et internationales ?

Ces conflits ont suscité, depuis une quinzaine d'années, une littérature considérable, soit descriptive, soit militante, qui a fait écho à l'impact politiques des « guerres de l'eau » en Amérique latine (Shiva, 2002 ; Larbi Bouguerra, 2003 ; Lasserre, 2003 ; Smets, 2004 ; Sousa Santos & Rodríguez-Garavito, 2005), et qui a contribué au succès de cette thématique mais qui a été critiquée pour l'imprécision de la terminologie et la confusion qu'elle introduit entre la gestion des ressources et l'accès inégal au service. Par exemple, Karen Bakker (2011) interprète les guerres de l'eau comme une « crise de la gouvernance », publique et privée, plus que comme une lutte pour l'accès à des ressources monopolisées par les seules entreprises de distribution. Dans un rapport récent, l'OCDE partage cette analyse en écrivant que « la 'crise de l'eau' est très largement une crise de gouvernance » (OCDE, 2012).

L'étude de la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau dans le contexte actuel de transition écologique ne peut se contenter d'analyser la « bonne » gestion technique de l'eau ; elle doit questionner les déplacements des conflits et les conditions sociales d'appropriation des nouvelles données environnementales. Les mobilisations sociales récentes autour des enjeux de répartition et d'accès inégal à l'eau en Amérique du Sud ont montré que la réception et l'« acceptabilité » sociale des nouveaux instruments de gestion sont souvent les grandes oubliées des « référentiels » de la « gouvernance » de l'eau, alors mêmes qu'elles se retrouvent, de fait, engagées par la mise en œuvre effective des politiques hydriques et en particulier dans la transformation de la ressource en service urbain, depuis sa potabilisation jusqu'à son rejet final, en passant par l'accès à l'eau, son acheminement,

sa distribution, son évacuation et son éventuel traitement. Ces mobilisations renvoient d'une part aux luttes pour la mise en service de l'eau urbaine, et d'autre part aux conflits entre les centres urbains et leurs périphéries détentrices de la ressource. Au cours de ces mobilisations, les différents protagonistes de l'eau (organisations et mouvements sociaux, groupements d'usagers, entreprises, institutions publiques ou parapubliques, etc.) font usage de la thématique du changement environnemental et du risque climatique à des fins de mobilisation et de redéfinition des modes de gestion, tout en produisant de nouvelles représentations du monde, en particulier pour ce qui touche à la croissance économique, à la répartition de ses bénéfices et aux modes de vie associés (Hulme, 2009 ; Liverman, 2012).

L'objectif est celui d'une sociologie politique de l'eau qui n'évacue pas les rapports de pouvoir et les modes de domination liés à l'eau, contrairement aux approches en termes de « gouvernance », qui insistent sur les « espaces de négociation » entre les différents « acteurs » (Ostrom, 1990), ou encore celles en termes de management de l'eau, qui proposent une sorte de *one best way* socio-techniquement défini. Les dispositifs de politique publique n'y sont pas vus comme des enjeux de pouvoir et de luttes mais comme des instruments efficacement et rationnellement définis selon les rationalités économiques et techniques mâtinées de procédures d'acceptabilité sociale : exit donc les phénomènes de sélection, de cooptation, ou d'exclusion qui sont à l'œuvre dans le choix des opérateurs et les processus de participation. Dans le domaine de l'eau, tout observateur de terrain sait pourtant à quel point le cadrage préalable de la définition des « problèmes », des « réponses » et des gens pour les formuler, précède (et détermine souvent) les négociations des décisions de politiques publiques.

Pour recomposer l'univers des luttes ouvertes par les enjeux de gestion de l'eau, le constat des inégalités d'accès à l'eau et des manques de leurs dispositifs institutionnels de gestion ne suffit. Il s'agit ici de renverser l'analyse : partir des inégalités d'accès aux espaces décisionnels pour comprendre la structure des luttes politiques et sociales pour l'eau. Cette perspective sociologique vise à étudier la façon dont la définition des problèmes environnementaux et leur régulation constitue un enjeu de luttes plus qu'un vecteur de compromis stabilisés, en s'attachant à l'articulation conflictuelle des différents niveaux observés. De fait, c'est sans doute le biais induit par l'étude des spectaculaires « guerres de l'eau », particulièrement en Bolivie, que de réduire ces conflits à une opposition entre « le peuple » en révolte et « le gouvernement » en place, là où il faut plutôt voir un entrelacement d'institutions, d'organisations et d'agents sociaux en lutte pour le contrôle des politiques de régulation des

ressources naturelles, et donc pour le pouvoir politique qu'elles confèrent.

LIRE L'ENCHEVÊTREMENT DE NIVEAUX D'ACTION PUBLIQUE

Les enjeux sociaux et politiques liés au changement climatique et à l'eau ne sauraient en effet se lire à une seule échelle, nationale ou locale : il faut compléter l'analyse en incorporant la dimension internationale des politiques environnementales et de leurs modes de régulation, et en articulant tous ces niveaux entre eux. Le problème est que la littérature existante tend à isoler les niveaux d'analyse, et que nombreux sont les travaux sur les transformations de la « gouvernance mondiale » des ressources naturelles qui prennent la forme d'approches disciplinaires, sans forcément relier les différents niveaux les uns aux autres : la domination des entreprises transnationales, les luttes juridiques pour la reconnaissance des territoires des peuples autochtones, la remise en question des puissances étatiques face aux processus d'intégration régionaux, etc. Par ailleurs, la littérature sur les conflits peine à prendre en compte le rôle des agents non-étatiques dans les dynamiques internationales.

Premièrement, l'analyse des territoires à l'échelle locale apparaît souvent comme isolée : les politiques d'installation des systèmes sociotechniques ne sont abordées que par le biais des logiques de projet du développement territorial et de la « désectorisation » des politiques publiques (Ghiotti, 2007; Goxe, 2007; Lubell, Lippert, 2011). L'approche par les *advocacy coalitions* de Sabatier et Jenkins entre d'ailleurs dans cette catégorie : les coalitions sont locales (Sabatier, 1988; Sabatier, Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, Weible, 2009). Ces travaux isolent les territoires locaux des logiques des niveaux « supérieurs » pour regarder la gestion de l'eau par le prisme du local et comme un tout se suffisant à lui-même. Qu'il s'agisse de gestion urbaine ou rurale de l'eau, les conflits, lorsqu'ils sont abordés, sont très localisés, vers un décryptage du partage de l'eau entre usagers pluriels (Bakker, Kooy, Shofiani et Martjin, 2008; Massardier, 2009; Agrawal, 2012). Or, le secteur de l'eau est intensément gouverné par des lois, des normes et des standards élaborés au niveau national par les ministères et les agences. Cependant, dans la mesure où l'État reste doté de la plus grande capacité et légitimité à orienter et contrôler l'action des grandes entreprises (constructeurs, ingénieristes, exploitants et sous-traitants) et des autres agents sociaux dans un sens « environnementalement responsable » (exemple de la police de l'eau), il est difficile d'en contester la centralité (Steinberg, VanDeveer, 2012, p. 14-15).

Deuxièmement, une littérature foisonnante en Relations Internationales tend à isoler de son côté la fabrique internationale des normes environnementales. Celle sur le « régime international » pour commencer (Krasner, 1983). Celle sur la « gouvernance globale » de l'environnement qui s'attache au rôle des ONG, du secteur privé, des experts internationaux et des organisations internationales (Levy & Newell, 2005). Depuis quelques décennies, un ensemble d'experts et d'institutions ont en effet acquis un rôle central dans la détermination des politiques internationales de l'eau : fonctionnaires internationaux ou nationaux, industriels, scientifiques, ONG, élus, constituent une véritable « communauté de l'eau », qui a interprété la conférence de Rio en 1992 comme une remise en cause de son action (Meublat, 2001) : depuis lors, les institutions destinées à « coordonner » des initiatives et informer sur la quête de « l'or bleu » se sont multipliées. À partir des années 1990, la Banque mondiale, les Nations Unies et des organisations internationales professionnelles du secteur de l'eau se sont associées pour tenter de définir une « vision mondiale de l'eau » qui s'est successivement incarnée dans le Conseil mondial de l'eau (1994), le Global Water Partnership (1996), la Commission mondiale pour l'eau au XXI^e siècle (1998) ou encore dans divers « Forum mondiaux de l'eau ». Une multitude d'ONG utilise les arènes internationales, et en particulier les Nations Unies, pour faire avancer la reconnaissance d'un « droit à l'eau » qui impliquerait, entre autres, la gratuité mensuelle d'un volume minimal d'eau potable compatible avec une vie décente. Ces institutions s'ajoutent aux organisations techniques et scientifiques qui existaient déjà au sein de l'Unesco, de l'Organisation Mondiale Météorologique, et aux diverses ONG ou associations professionnelles.

Les sommets et contre-sommets internationaux sur l'eau constituent aussi des observatoires privilégiés pour analyser la construction et le fonctionnement de cette expertise : les réunions d'institutions officielles, d'ONG contre la privatisation de la ressource, de représentants de populations dites « originaires », pèsent sans doute autant dans la définition des politiques de l'eau que les luttes menées au niveau local. Associations de défense des consommateurs (Public Citizen, Attac), de l'environnement (Friends of the Earth, Oxfam, Greenpeace, Peoples World Water Forum, Cry for the Water), de la gestion publique (Council of Canadians, Polaris Institute, fondation Danielle Mitterrand), mais aussi partenaires des opérateurs (WaterAid), organisations développementalistes, confessionnelles ou médicales, qui œuvrent dans d'autres domaines de la protection de l'environnement (Cohen, 1994; Dumoulin, 2005; Finger, 1994; Vig, Axelrod, 1999; Wapner, 1996). L'idée de biens publics à l'échelle mondiale a par exemple été reprise dans les



« Comuneros » lors de la réalisation de travaux collectifs à Huanza, dans le bassin versant de Santa Eulalia qui fournit la plus grande partie de l'eau pour la ville de Lima (2014)

sphères militantes de l'environnement non pas pour désigner des services d'intérêt général menacés localement, mais des besoins nouveaux qui seraient liés à la prise de conscience de solidarités internationales et au refus de l'aggravation des inégalités dans le mouvement planétaire d'interaction croissante des sociétés. La création du Forum populaire mondial des eaux lors du Forum Social Mondial de Mumbay, en 2004, par toutes ces organisations s'est prolongée dans le Forum social de l'eau à Marseille en 2012 qui a fait apparaître toutes les composantes de cette « communauté de l'eau ». Ces réseaux ne doivent cependant pas faire oublier les *think tanks* mis en place par les multinationales de l'eau, comme le Water Resources Advisory Committee, un comité d'experts internationaux créé en 2000 par Suez-Lyonnaise des eaux, et dont la vocation était de « réfléchir aux grands enjeux de la ressource en eau ». À l'image des ressources forestières, les multiples niveaux intervenant dans la régulation du secteur de l'eau se trouvent en relation avec le secteur économique des grandes firmes de distribution, au sein desquels le « modèle français » joue un rôle fondamental. Cette nébuleuse de nouvelles

institutions permet aux représentants nationaux, aux industriels et aux experts internationaux de se côtoyer pour promouvoir l'eau comme une priorité internationale, qu'il s'agisse de normes sanitaires, de définition des risques environnementaux ou de configurations institutionnelles (régies, concessions, partenariats public/privé, etc.) transférées de pays à pays. Ces *epistemic communities* (Haas, 1992 ; 1993) composées d'économistes, de fonctionnaires nationaux, de juristes et de militants d'ONG, interviennent de façon déterminante dans ce secteur pour constituer l'eau comme « bien commun » susceptible d'être objet de législation internationale ou comme « bien public », justiciable à ce titre d'un service public.

Au-delà de ses apports indéniables, cet ensemble de littératures a pour effet de séparer le niveau international, et de considérer les autres niveaux comme n'occupant qu'une position subordonnée au « global ». Les « modèles » sont pensés comme se diffusant et s'imposant depuis le haut sans prendre en compte leur appropriation par les groupes locaux. Enfin, cette littérature s'intéresse surtout à la coopération entre « acteurs

transnationaux» par delà les contextes nationaux qui s'effaceraient alors (Conca, 2006). Le courant des *Policy Transfer Studies* (Dolowitz, Marsh, 2000) tente d'échapper à cette critique en s'intéressant à la dimension exogène des politiques publiques et à la circulation de « modèles » (Delpuech, 2009), tout en assimilant la diffusion globale des normes environnementales à une convergence d'arrangements institutionnels adoptés nationalement et localement (Dumoulin, Saurruger, 2010). Les niveaux d'action y trouveraient donc leur compte analytique. Il convient pourtant de distinguer clairement les deux phénomènes (Knill, 2005). Lorsque ce courant s'intéresse au niveau international, c'est d'abord par le biais des logiques d'appropriation des modèles (via la pression des conditionnalités par exemple), mais il fait peu de place aux logiques *bottom up* d'activation et d'instrumentalisation stratégiques des contraintes venues « du haut ». Dans l'ensemble donc, si ces approches ne sont pas sans mérites quant à la compréhension des processus propres aux niveaux qu'elles étudient, les tentatives de jonctions y sont rares.

Or, l'étude des conflits environnementaux montre, d'une part, que les modèles internationaux de gestion ne sont pas adoptés « clefs en main » mais traduits dans chaque contexte national et/ou territorial. Même s'ils peinent à saisir de façon convaincante ces dynamiques multi-niveaux - tel l'article de M. Solanes sur le Chili et le Pérou, fort descriptif (Solanes, 2013) -, quelques travaux s'intéressent à l'influence des modèles internationaux sur les *Domestic Environmental Policies* (Berstein and Cashore, 2012) ainsi qu'aux interactions entre les niveaux (Rabe 2007; Kastens, Newig, 2007; De Deurwaerdere, 2010). L'étude des conflits environnementaux montre également que l'idée d'une régulation multi-niveaux des conflits pour l'eau permet de saisir les effets de l'expertise internationale sur les politiques publiques sectorielles et nationales. On fait ici l'hypothèse que la constitution d'une expertise internationale de l'eau participe de cette mise en place de nouveaux modes de régulation des problèmes environnementaux, et que ceux-ci ont des répercussions dans la gestion politique des inégalités d'accès au service considéré sur les plans national et local. Lors des conflits environnementaux, les mouvements sociaux n'apparaissent pas totalement déconnectés des sphères de pouvoir : il n'est pas seulement question de l'insertion dans des réseaux altermondialistes, mais de l'accumulation, au niveau international, de ressources politiques susceptibles d'être réinvesties dans les espaces de pouvoir nationaux (ministères, institutions de régulation, etc.). Ainsi, alors que les approches classiques de la « gouvernance » (Young, 1994; Castro, 2004, 2007) font de l'internationalisation le simple produit de la constitution de réseaux horizontaux en dehors

de la sphère étatique, les espaces de pouvoir nationaux constituent une dimension essentielle de ces processus (Dezalay, 2007).

LIRE LA CONTRADICTION APPARENTE ENTRE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE ET L'HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE DES ESPACES DE POUVOIR ET D'ACTION COALISÉS

Depuis quelques années, les politiques de gestion de l'eau reposent sur de nouvelles légitimités. Ce constat est récurrent dans la littérature sur l'action publique en générale, environnementale en particulier. La prolifération des « acteurs pertinents » ne doit pas laisser pour autant croire à une ouverture tous azimuts du *policy making*. Le projet de recherche part plutôt de l'hypothèse que la « préférence » en politique publique, pour parler comme les économistes, est une construction collective, ce référent ici à diverses littératures (*Advocacy Coalition Framework, Policy Networks, Epistemic Communities*). Il y aurait donc une contradiction apparente entre l'hétérogénéité des acteurs pertinents de l'action publique et leurs regroupements dans des espaces de pouvoir coalisés producteurs de préférences en politiques publiques.

Par ailleurs, ces coalitions sont bâties sur une porosité entre secteurs, pouvoirs, intérêts, organisations, logiques et niveaux d'action disparates, comme le montrent de nombreux exemples tirés de la problématique environnementale. Les situations de conflit environnemental dans les Amériques andine, brésilienne et centrale font par exemple apparaître une véritable porosité des liens entre pouvoir politique et mouvements sociaux, une situation qui apparaît relativement différente de celle des États-Unis (Switzer, 1997). Les connexions entre l'internationalisation du militantisme environnemental et les sphères nationales du pouvoir ont déjà été étudiées à propos de conflits suscités par la défense des forêts tropicales ou des aires protégées (Barbosa, 2003; Dumoulin, 2005). Dans cette perspective, c'est sans doute le paradoxe des « gauches de gouvernement » actuels en Amérique latine, que de permettre, au nom de la « recomposition des élites », l'accès à des positions de pouvoir d'agents dotés de caractéristiques très proches des élites antérieures, mais que le passage par les mouvements environnementaux dote d'une « innocence politique » toute neuve. Au Mexique par exemple, la contestation des politiques de privatisation et le mouvement pour le droit à l'eau sont portés au niveau national par des universitaires appartenant majoritairement aux deux plus grandes et prestigieuses universités du pays (UAM et UNAM) et ayant pour la plupart fait des études à l'étranger (en Europe et aux États-Unis principalement), ainsi que par les représentants locaux d'ONG internationales,

étasuniennes ou canadiennes. L'intégration du droit à l'eau dans la constitution mexicaine en septembre 2011 et la proposition citoyenne d'une nouvelle loi générale de l'eau en mars 2012 élaborée par un collectif de plus de 200 universitaires et de 90 ONG laisse entrevoir l'émergence d'une coalition nationale de l'eau fortement intégrée à l'internationale qui cherche à instituer le droit à l'eau comme un nouvel universel politique et a modifié ainsi le cadre juridique et institutionnel national de la gestion de l'eau. Dans le domaine des politiques environnementales comme de la reconnaissance des droits indigènes qui y sont fréquemment liés, ce sont bien souvent les mêmes agents qui passent d'une responsabilité à une autre depuis les années 1990 (Conaghan et al., 1990, 1997; Dowie, 1995; Weyland, 2004).

UNE APPROCHE PAR LES COALITIONS MULTI-NIVEAUX DE GESTION DE L'EAU

LES COALITIONS COMME DES SYSTÈMES RELATIONNELS : RASSEMBLEMENTS ET ÉCARTS

Le dernier défi de l'analyse de la gestion des eaux urbaines est donc bien de prendre en compte ce paradoxe apparent : d'une part la croissante hétérogénéité des multiples niveaux de la gestion de l'eau et, d'autre part, la logique poreuse des espaces de pouvoir coalisés tels que définis dans la suite de l'article. Afin d'analyser la production de l'action publique (le *policy making*), il est alors possible d'insister sur les négociations et les apprentissages entre acteurs (gouvernance), ou encore de s'attacher aux stratégies des acteurs et à la mise sur agenda de leurs actions (Hill, 2006). Le choix de cet article est en revanche de s'appuyer sur un autre courant qui insiste sur les logiques de regroupements entre acteurs qui guident et influencent les politiques publiques ainsi que sur les oppositions entre ces regroupements : une approche « groupale », en quelque sorte, du *policy making* mais aussi des luttes à l'œuvre dans la répartition de la ressource en eau qui sont ramenées au centre de l'analyse. Ces luttes sont de plusieurs ordres : celles entre les multiples acteurs et leurs intérêts et rationalités (en ce sens, les conflits sont partie intégrante du *policy making*); celles entre les coalitions formées autour des enjeux de politiques publiques; celles entre les niveaux



Citerne d'eau sur les versants de Villa Maria el Triunfo, périphérie sud de Lima (2009)



Nouvelles occupations sur les versants de Villa Maria el Trío, périphérie sud de Lima (2009)

d'action ; celles internes aux espaces coalisés. Les conflits et les luttes sont lisibles à la fois dans les oppositions entre coalitions en compétition sur un même enjeu/sous enjeu comme le suggère le modèle Advocacy Coalition Framework - ACF (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993), et dans les structures hiérarchiques internes à chaque coalition, ce qui rapproche ici de l'approche structurale des réseaux (Lazega, 2007).

Les coalitions multi-niveaux d'action publiques sont des regroupements, le plus souvent informels (Marsh, Smith, 2000; Considine, Lewis, Alexander, 2009) : i) qui sont composées de logiques d'action multiples, aussi bien d'élus, d'experts technocrates et consultants ou d'OI et ONG bailleuses de fonds, de représentants d'intérêts économiques agricoles ou industriels, de militants (écologistes, pêcheurs, parfois de communautés de producteurs, etc.) ; ii) qui sont structurées par des « régularités configurationnelles » lisibles à la fois dans la distribution du capital social, le pouvoir, la domination et la hiérarchie entre les acteurs d'une part ; dans les structures relationnelles de la coalition, telle qu'elle est révélée par des indices de centralité et de densité (Sandström,

Carlsson, 2008) ; iii) qui orientent le *policy making* et la mise en œuvre d'une politique (il existe un lien de causalité entre structure de la coalition dominante et les *outputs* et *outcomes* de la politique concernée) ou, autrement dit, le contenu d'une politique publique est conditionné par la structure de la coalition qui impose sa préférence aux autres coalitions ; iv) qui sont multi-niveaux (Bache, Flinders, 2004; Lazega, Jourdana, Mounier, 2007; Dumoulin 2010).

Le postulat est que les dispositifs de gestion de l'eau et leurs instruments (contrats de mise en service, détermination du prix de l'eau, installations de captage, etc.) sont des enjeux qui cristallisent les conflits et produisent des alliances autour de préférences relatives aux politiques menées (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993; Boscarino, 2009; Marsh, Smith, 2000). Ces enjeux sont récurrents (un contrat de délégation de service mobilise lors de sa signature et de sa renégociation), ils évoluent également selon des temporalités techniques, politiques, sociales, mais aussi d'autres variables (croisement avec d'autres enjeux comme la donne climatique, celle de l'urbanisation, etc.).

La notion de coalition multi-niveaux ici envisagée lie plusieurs approches sociologiques : l'approche structurale des réseaux sociaux et de politiques publiques (Lazega); les approches cognitives de groupes coalisés (ACF de Sabatier; Communauté de politiques publiques de Marsh et Rhodes; communauté épistémiques de Haas); celle des niveaux multiples de politiques publiques et les changements d'échelles (Doern *et al.*; Bache, Flinders); les principes d'une sociologie des champs, appliquée aux politiques publiques et au domaine administratif (Bourdieu, 2001), au sens où une analyse structurale des coalitions de politiques publiques ne renvoie pas seulement à des interactions entre « acteurs » indéfinis, comme l'invoque le plus souvent les analyses des réseaux, mais à un espace structuré qui dépasse l'ordre des interactions et où acteurs institutionnels et agents sociaux se positionnent de façon relationnelle et différentielle. Par exemple, si les acteurs des coalitions d'action publique proviennent d'organisations multiples et disparates, ces organisations restent l'une des variables explicatives de la sélection à l'entrée et de la structure interne de ces coalitions. Il en est de même des caractéristiques sociales des individus (formation, titres, légitimité, etc.) et leurs ressources sociales accumulées durant leur trajectoires professionnelles et politiques (capacité à mobiliser des financements, des appuis; celle de fournir des informations, de l'expertise technique ou sociale, etc.). Ce qui assemble ces acteurs coalisés importe, mais ce qui les différencie socialement également.

LES COALITIONS ÉMERGENT DE LA MOBILISATION D'ACTEURS SOCIAUX PAR UN ENJEU/SOUS ENJEU DE POLITIQUE PUBLIQUE

La « solidarité » interne à ces regroupements, qui sont le plus souvent informels, trouve d'abord sens dans les enjeux de politique publique susceptibles de mobiliser : prix de l'eau dans une ville, nouveau captage, nouveau contrat de délégation de service des eaux, etc. Ce postulat n'est certes pas nouveau dans l'analyse de l'action publique : les « triangle de fers », les « communautés de politiques publiques », les « régimes partiels » néo-corporatistes et autres « réseaux » en ont déjà montré la pertinence. Ces formes de mobilisation autour d'enjeux de politique publique ont plusieurs conséquences.

La première est que les mobilisations dans ces coalitions sont très hétéroclites et proviennent d'espaces sociaux, de secteurs ou d'organisations très divers. Autrement dit, l'approche groupale ne saurait se satisfaire ni des explications par les seuls acteurs publics et leurs attributs (droit et sanctions), ni de celles où la seule « société civile » et ses *stakeholders* ou encore les groupes

de pression détiendraient une primauté sur le *policy making*. Tel est le cas des coalitions. La seconde conséquence est que ces regroupements sont a-organisationnels au sens où les relations entre individus qui composent les coalitions dépassent le cadre, les normes et les intérêts des seules organisations auxquelles ils appartiennent pourtant. Ceci est d'ailleurs aujourd'hui un trait que partage l'ensemble de la littérature sur les réseaux de politiques publiques (Le Gales, 1995). Les premiers travaux sur les espaces coalisés (au départ basés sur la théorie élitiste) expliquaient d'ailleurs que les politiques publiques sont négociées dans des espaces d'interdépendance informels qui dépassent les organisations bureaucratiques et les groupes d'intérêts. La troisième conséquence est que l'enjeu en question ne mobilise cependant pas, ou à de rares exceptions, les acteurs à plein temps, ni ne définit la totalité de leurs pratiques sociales, politiques, organisationnelles. Cependant, le degré de leur spécialisation sur l'enjeu de politique publique qui les mobilise bâtit leur pouvoir. La variable de l'expertise sur l'enjeu est une des ressources incontournables pour être central dans ces groupements.

LES COALITIONS SONT DES SYSTÈMES DE PRÉFÉRENCES COLLECTIVES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

L'analyse des coalitions peut mettre en évidence la rationalité instrumentale des acteurs coalisés temporairement³ qui « cherchent principalement à structurer le pouvoir de façon à atteindre les seuils de prépondérance définis par la nature du jeu et par les règles du jeu » (Lemieux, 1998). Le courant *advocacy coalitions framework* (ACF), qui est né de l'observation de dispositifs de gestion de l'eau aux États-Unis (Sabatier, 1988; Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) cherche au contraire à se départir de l'acteur *self maximiser* et de la théorie des jeux pour expliquer le changement des politiques publiques par l'alternance de la domination de groupes porteurs de causes (coalitions). Selon cette approche cognitive, les idées font agir les acteurs et les regroupent. Ce courant définit les coalitions par les éléments suivants : une cause (préférences diraient les économistes) soude les acteurs de la coalition sur le long terme; les acteurs partagent une représentation commune de la politique publique qui les mobilise, une représentation qui ne change qu'à la marge (Sabatier, 1988; Sabatier, Jenkin-Smith, 1993). En ce sens, les travaux sur les *advocacy coalitions* (Sabatier, 1988), sur les communautés de politiques publiques (Marsh, Rhodes, 1995) ou encore sur les communautés

³ Cela ne signifie que les approches stratégistes (mise sur agenda notamment) ne soient pas opérationnelles mais seulement que la primauté explicative est ici donnée à l'approche groupale du *policy making*.



Petites citernes (bidons) dans les quartiers périphériques de San Juan de Lurigancho, Lima (2011)

épistémiques (Haas), permettent de qualifier les coalitions comme des regroupements d'acteurs qui partagent une représentation minimale du problème posé et des solutions à lui apporter, des « affinités » de croyances normatives (Lemieux, 1998). Contrairement aux approches de choix rationnel et choix public, ces approches ont l'intérêt de mettre l'accent sur les dynamiques groupales expliquant les choix de politiques publiques et les critères sociaux expliquant ces regroupements qui sont autres que des rationalités de *self interest maximizers* : les intérêts partagés et les idées.

Cependant, le concept de coalition développé dans cet article complexifie celui utilisé par Sabatier. Il reprend le postulat de base de l'ACF selon lequel la définition des « préférences » en politique publique n'est pas une affaire de *self maximizer* mais de logique groupale, d'action coalisée : le *policy making* est opéré par des groupes d'acteurs concurrents et mobilisés par un enjeu (négociation d'un contrat de délégation de service publique, décision d'ouvrir un nouveau captage, etc.). Cependant, un certain nombre d'autres postulats de l'ACF méritent d'être sinon reconsidérés du moins assouplis. La cause n'est pas forcément ce qui définit une coalition puisqu'un groupe détenteur de pouvoir peut changer de représentation du monde tout en renforçant

sa cohérence autour du pouvoir qu'il détient ; la temporalité de mobilisation d'une coalition n'est pas obligatoirement longue : ces groupes sont donc caractérisés par des mobilisations d'acteurs hétéroclites autour d'enjeux soit éphémères comme le souligne V. Lemieux (un dispositif de politique publique), soit de long terme (la défense d'un secteur ou d'une cause pendant plusieurs décennies comme l'évoque les travaux de Sabatier) ; enfin, un système d'opposition des coalitions n'est pas forcément frontal au sens où des passerelles peuvent exister entre coalitions. Ces regroupements sont le produit à la fois du partage d'idées communes, et d'intérêts sur les enjeux en question.

LES COALITIONS ENTRE TERRITORIALISATION ET INTERNATIONALISATION DES CONFLITS ET DU POLICY MAKING

Les coalitions ne sauraient être définies seulement par la localité de leurs acteurs comme le laisserait penser l'*Advocacy coalition framework* de Sabatier, Jenkins et Weible. Ces travaux restent en effet attachés à la description de dynamiques territorialisées. Il ne s'agit pas non plus de *self governing irrigation systems* tels qu'étudiés par Ostrom par exemple, mais plutôt de dispositifs

territorialisés encadrés dans des processus nationaux et internationaux. Une analyse de dispositif de gestion de l'eau réduite à l'échelle locale apparaît en effet comme réductrice au regard de ce qu'apprend la littérature sur l'internationalisation des politiques environnementales. Il est plus pertinent d'élargir d'emblée la compréhension de la gestion territoriale de l'eau aux autres niveaux tel que « the interaction, strengthening and overlaying of processes of elaboration of norms and governance approaches encompassing the local, regional, national and international levels. It emerges to varied processes of top-down and bottom-up negotiation within states, between states, between regions and cities, and between social and economic interest » (Doern et al., 2006).

Qu'il s'agisse des transferts de politiques publiques, de circulation internationale de *frameworks* de politiques publiques, de la fabrique transnationale d'injonctions, chacun des niveaux met en œuvre des compétences propres et des stratégies spécifiques (Marsh, Dolowitz, 2000). Un niveau ne se définit pas seulement par ses institutions (publiques ou privées) mais aussi par des interactions propres à ce niveau, par exemple, le lobbying au niveau européen auprès des institutions européennes, le *policy making* propre au niveau national et à son ordre politique, institutionnel, budgétaire. Chaque niveau est donc un espace spécifique d'action, ce qui n'empêche bien entendu pas les luttes entre niveaux pour la gestion d'une politique, ou encore le fait de recourir aux ressources d'un niveau pour agir dans un autre (une expertise internationale dans une lutte locale). Un niveau est aussi défini par les changements d'échelles, considérant les multi-positions dans ces multiples niveaux d'action et les systèmes de relations entre niveaux (relations formelles définies par les textes, la prise en charge de politiques publiques par de nouveaux niveaux, etc.).

CONCLUSION : LA COALITION MULTI-NIVEAUX COMME OPÉRATIONNALISATION DE L'ANALYSE MULTI-NIVEAUX

Cette approche n'est pas sans implications méthodologiques. Tout d'abord, sur le niveau d'analyse : c'est bien l'enjeu du conflit dans son ensemble (et non pas seulement les coalitions qu'il mobilise) qui sera analysé et mis en récit dans un premier temps (contexte, *policy-making*, instruments, mobilisations sociales, et bien entendu les coalitions en compétition pour le maîtriser). Aussi, la première étape de l'enquête doit-elle permettre de contextualiser les coalitions dans l'ensemble du *policy making* et des conflits à l'œuvre. Elle doit permettre de collecter des données suffisamment fines sur le conflit étudié (enjeux, configurations locales), sur le dispositif

de politique (instruments, objectifs) et enfin sur le *policy making* (acteurs institutionnels, organisations et agents sociaux impliqués, processus de mise sur agenda).

Ensuite, il existe des implications sur le niveau de collecte des données sur les coalitions. L'enjeu est alors de trouver un compromis entre un idéal de recherche et sa faisabilité, avec la nécessité de réduire le périmètre des instruments et des acteurs. Sur chacun des terrains, l'objet de l'enquête et de l'analyse se doit d'être suffisamment précis (négociation d'un contrat de mise en service, installation de compteurs d'eau ou d'un nouveau captage, etc.) pour permettre reconstitution de l'ensemble des sous coalitions mobilisées par cet enjeu.

Enfin, des implications méthodologiques sont à considérer en matière de collecte et de traitement des informations concernant les coalitions. Quatre types de données doivent être collectés à l'aide d'entretiens semi-directifs avec questions ouvertes afin d'être traitées quantitativement et qualitativement. Les critères de détermination des questions sont de trois ordres. Le premier porte sur les représentations et les préférences en termes de conflits et de politiques publiques (« bonnes » et « mauvaises » politiques, solutions, instruments, etc.). Il s'agit là de reconstituer les systèmes d'oppositions entre les représentations sociales et politiques des membres des coalitions à travers l'analyse qualitative de leurs discours. Le second ordre porte sur les représentations des systèmes de coalitions d'appartenance (sur quoi les coalitions s'opposent-elles ? Qui supporte quelle politique dans quelle coalition ?). Le troisième porte sur le système de liens (interactions, interrelations) et de solidarité entre les acteurs de la coalition à laquelle appartient l'agent social interrogé (quelles relations avec quels autres acteurs dans la coalition ? Quelles oppositions avec qui ? Quelles sont les « régularités configurationnelles » internes à la coalition ?). Les coalitions sont reconstituées grâce à des données quantifiées : indices de centralité, calcul du coefficient d'agglomération et du degré de densité (qui s'échange quelles informations ou expertises), mesure des interactions entre acteurs (Sanström, Carlsson, 2008 ; Considine, Lewis, Alexander, 2009). Le quatrième porte sur les caractéristiques sociales, des plus classiques (âge, sexe, formation) aux moins habituelles (trajectoires politiques, professionnelles, capacité à passer d'un niveau à un autre).

La méthodologie consiste à reconstituer les dynamiques sociales à l'œuvre (regroupements, échanges de ressources, oppositions, prises de positions), à partir des acteurs institutionnels ou des agents individuels, de leurs interactions, de leurs trajectoires, de leurs ressources, de leurs représentations et de leurs stratégies, afin de reconstituer la mise en place des coalitions effectives autour de l'eau urbaine et des conflits qu'elle

gène. Il s'agit ainsi de comprendre qui sont les agents qui détiennent le pouvoir, c'est-à-dire les capacités d'intégrer les espaces décisionnels des coalitions, pour faire face aux défis politiques engendrés par les effets du changement climatique.

LES AUTEURS

Gilles Massardier, politologue, CIRAD, Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Montpellier.

Franck Poupeau, sociologue, directeur de l'UMI iGLOBES, Interdisciplinary and Global Environmental Studies (CNRS, Université d'Arizona).

Pierre-Louis Mayaux, politologue, CIRAD, Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Montpellier.

Delphine Mercier, sociologue, directrice du CEMCA (2009-2013), Centre d'études mexicaines et centre américaines, UMIFRE 16, CNRS/MAEE Mexique

Jérémy Robert, VI, boursier puis chercheur associé à l'IFEA (2008-2014), Institut Français d'Etudes Andines, UMIFRE 17, CNRS/MAEE Pérou

Murielle Coeurdray, UMI iGLOBES, (CNRS, Université d'Arizona)

Joan Cortinas, UMI iGLOBES, (CNRS, Université d'Arizona)

BIBLIOGRAPHIE

ABELES M. [2006]. *Politique de la survie*, Paris, Flammarion.

AGRAWAL A. [2012]. "Local Institutions and the Governance of Forest Commons", in STEINBERG, Paul F., VanDEVEER, *Comparative Environmental Politics*, The MIT Press, p. 313-40.

ANDONOVA, L. B., VanDEVEER S. [2012]. "EU Expansion and the Internalization of Environmental Politics in Central and Eastern Europe", in STEINBERG, Paul F., VanDEVEER, *Comparative Environmental Politics*, The MIT Press, p.287-312.

BACHE I., FLINDERS M. (eds.) [2004], *Multi-Level Governance*, Oxford University Press.

BAKKER K., 2000, "Privatizing water, producing scarcity", *Economic Geography*, 76 (1), p. 4-27.

BAKKER K. [2003]. "Archipelagos and Networks : Urbanization and Water Privatization in the South", *The Geographical Journal*, 169 (4), p.328-341.

BAKKER K. [2007]. "The 'Commons' versus the 'Commodity' : Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South", *Antipode*, n°39 (3), p.430-455.

BAKKER Karen [2010]. *Privatizing Water. Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*, Ithacca and London, Cornell University Press.

BAKKER K., KOOY M., SHOFIANI N. E., MARTJIN E.-J. [2008]. "Governance Failure : Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households", *World Development* n°6, p. 1891-1915.

BARBIER R., et al., [2012]. *Manuel de Sociologie de l'Environnement*, Presses de l'Université de Laval.

BARLOW M. CLARKE T. [2002]. *L'or bleu, L'eau, le grand enjeu du XXIème siècle*, Paris, Fayard.

BARON Catherine [2007]. "Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau dans les pays en développement", *Revue internationale et stratégique*, n°66, dossier « L'or bleu, nouvel enjeu géopolitique ? », p.78-91.

BARRAQUE Bernard [2012a]. *Urban Water Conflicts*, Paris, UNESCO-IHP.

BARRAQUE Bernard [2012b]. "Return of drinking water supply in Paris to public control", *Water Policy*, 14, p.903-914.

BAUER Carl [2004]. *Siren Song. Chilean Water Law as a Model for International Reform*, Washington, RFF Press Book.

BELMONT FORUM [2011a]. *The Belmont Challenge : A Global, Environmental Research Mission for Sustainability*, White Paper.

BELMONT FORUM [2011b]. "International Social Science Council Belmont Forum Social Science Agenda Setting Workshop", Synthesis report.

BERNSTEIN, S., CASHORE, B. [2012]. "Complex global governance and domestic policies : Four pathways of influence", *International Affairs*, 88 (3), p.585-604.

BONIN H. [2005]. "Le modèle français du capitalisme de l'eau dans la compétition européenne et mondiale depuis les années 1990", *Sciences de la société*, n° 64, p. 55-74.

BOSCARINO J.E [2009]. "Surfing for Problems : Advocacy Group Strategy in U.S. Forestry Policy", *The Policy Studies Journal*. Vol. 37. No. 3. 415-434.

BOTTON S. [2007]. *La multinationale et le bidonville, Privatisation et pauvreté à Buenos Aires*, Paris, Karthala.

BRUN A. [2006]. "La politique de l'eau en France (1964-2004) : un bilan discutable", in A. Brun, F. Lasserre, *Politique de l'eau. Grands principes et réalité locale*, Presses Universitaires du Québec.

BRYSK A. [2000]. *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

CANAN P., REICHMAN N. [2002]. *Ozone connections. Expert Networks in Global Environmental Governance*, Sheffield, Greenleaf Publishing.

CASTRO J. E. [2004]. "Urban Water and the Politics of Citizenship : the Case of the Mexico City Metropolitan Area during the 1980s and the 1990s", *Environment and Planning*, vol.26, p.327-346.

CASTRO J. E. [2007]. "Water Governance in the Twentieth First Century", *Ambiente & Sociedade*, Campinas, vol. X, n°2, p.97-118.

COHEN S. [1994]. "ONG, altermondialismes et société civile internationale", *Revue française de science politique*, vol. 54, n°3, p. 379-397.

CONAGHAN C. M., MALLOY J. M., ABUGATTAS L. A. [1990]. « Business and the « Boys » : The Politics of Neoliberalism in the Central Andes », *Latin American Research Review*, vol. 25, n°2, p. 3-30.

CONCA, K. [2006]. *Governing Water : Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

CONSINDINE M., LEWIS J., ALEXANDER D. [2010]. *Networks, Innovation and Public Policy. Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government*, Palgrave, MacMillan, 2010.

DELPEUCH T. [2009]. "Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies*", *Critique internationale*, 2 (43), p.153-165

DEDEURWAERDERE T. [2010], "The contribution of Network Governance in Overcoming Frame Conflicts : Enabling Social Learning an Building Reflexive Abilities in Biodiversity Governance", in DE SCHUTTER O., LENOBLE J., *Reflexive Governance. Redefining the Public Interest in Pluralist World*, NY, Oxford Univ. Press, p. 179-217.

DEZALAY, Y. [2007], « From a Symbolic Boom to a Marketing Bust : Genesis and Reconstruction of a Field of Legal Expertise at the Crossroads of a Europe opening to the Atlantic », *Law & Social Inquiry*, 32 (1), p.161-181.

DOERN B., JOHNSON R. (eds.) [2006]. *Rules, Rules, Rules. Multi-Level Regulatory Governance*, Toronto, University of Toronto Press.

DOLOWITZ, David P., MARSH, David [2000]. "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000, p. 5-24.

DOWIE, Mark, [1995] *Losing Ground. American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*, Cambridge, MIT Press.

DUMOULIN D. [2005]. "Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine : au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques", *Revista de la CEPAL*, juin, p.71-85.

DUMOULIN L., SAURUGGER S. [2010]. "Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives", *Critique internationale*, 3 (48), 9-24.

DURAND M., JAGLIN S., [2012]. "Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services ? ", *Flux. Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, 89-90, p.4-14.

EMELIANOFF C. [2006]. "Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? " *ESO, Travaux et Documents*, 25, p.35-43.

ESPELAND W. N. [1998], *The Struggle for Water : Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*, Chicago, Chicago University Press.

FINGER M. [1994], "NGOs and transformation : beyond social movement theory", in PRINCEN T., FINGER M. (eds.), *Environmental NGOs in world politics : linking the local and the global*, London and New York, Routledge.

FONTAINE G. [2009], *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, Flacso Ecuador.

FREOUR N. [2004]. "Le positionnement distancié de Greenpeace", *Revue française de science politique*, 54 (3), p. 421-442.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP, [2004]. *Catalyzing Change : Handbook for developing IWRM and water efficiency strategies*.

GUERRIN-SCHNEIDER L., LORRAIN D., 2003, "Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique-firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement", *Flux*, n° 52/53, p. 35-54.

HAAS, P. M. [1992]. "Introduction : Epistemic Communities and International Policy coordination", *International Organization*, 46 (1), p.1-35.

HAAS P. M., Keane R. O., Levy M. A. Lévy (eds.) [1993], *Institutions for the Earth : Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge (MA), MIT Press.

HOOGHE L., MARKS G. [2001] *Multi-Level Governance and European Integration*, Bruxelles et New-York, Inc. Rowman and Littlefield Publishers.

HOOGHE L., MARKS G. [2003]. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *The American Political Sciences Review*, 97 (2), p. 233-243.

HRABANSKI M. [2013]. "Private sector involvement in the Millennium Ecosystem Assessment : Using a UN platform to promote market-based instruments for ecosystem services", *Journal of Environmental planning and policy* (to be published).

HULME M. [2009]. *Why We Disagree about Climate Change : Understanding Controversy, Inaction, and Opportunity*, Cambridge, Cambridge University Press.

INTERNATIONAL WATER MANAGEMENT INSTITUTE, [2007], "Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. 2007", In *Water for Food, Water for Life : A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. London, Earthscan.

JACOBI P. R., MONTEIRO F. [2006], "Social Capital and Institutional Performance. Methodological and Theoretical Discussion on the Water Bassin Committees in Metropolitan Sao Paulo – Brazil", *Ambiente & Sociedade*, Campinas, IX, n°2, p.25-45.

JAGLIN S. [2001]. "L'eau potable dans les villes en développement. Les modèles marchands face à la pauvreté", *Revue Tiers Monde*, t. XLII, n°166, p. 275-303.

KAMIENECKI S., [1993]. *Environmental Politics in the International Area. Movements, Parties, Organizations and Policy*, Albany State, University of New York Press.

KASTENS B., NEWIG J. [2007], "The Water Framework Directive and Agricultural Nitrate Pollution : Will Great Expectations in Brussels be Dashed in Lower Saxony? ", *European Environment*, 17, 231–246.

KERN, K., JÖRGENS, H., & JÄNICKE, M. [2001]. *The diffusion of environmental policy innovations : A contribution to the globalization of environmental policy*, Berlin, Discussion Paper.

KING R. N. [1991]. "Policy Entrepreneurs : Their Activity Structure and Function in the Policy Process", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 147-175.

KNILL C. [2005]. "Introduction : Cross-national Policy Convergence : Concepts, Approaches and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), p. 1-11.

KOMIVES K. [2001]. "Designing pro-poor water and sewer concessions. Early lessons from Bolivia", *Water Policy*, 3, p.61-79.

KRASNER, S. D. [1983]. *International Regimes*. Ithaca/ NY, Cornell University Press.

LARBI BOUGUERRA M. [2003]. *Les batailles de l'eau. Pour un bien commun de l'humanité*, Paris, Editions de l'Atelier.

LASCOUMES P. [1994]. *L'éco-pouvoir. Environnement et politique*, Paris, La Découverte.

LASCOUMES P. (ed.) [1999]. *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P. [1997]. *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P. [1998]. "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, vol.11, n°42, p. 37-66.

LASSERRE Frédéric [2003] *L'eau, enjeu mondial*, Paris, Le Serpent à plumes.

LAZEGA E., JOURDA M., MOUNIER L. [2007]. "L'analyse de réseaux multi-niveaux : Une étude de cas", *Revue française de sociologie*, 1, p.93-131.

LE GALES P. [1995]. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, 45 (1), p. 57-95.

LEVY D. L., & NEWELL, P. J. [2005]. *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MIT Press.

LITTLE R. [2011], "International regimes", in BAYLIS John, SMITH Steve, Owens Patricia, *The Globalization of World Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 294-309

LIVERMAN D. et al., [2012]. "Transforming governance and institutions for global sustainability : key insights from the Earth System Governance Project", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4 (1), p. 51-60.

LORRAIN D. [2005]. "Urban Capitalism : European Models in Competition", *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (2), p. 238.

LORRAIN, D. (ed.) [2011]. *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences-Po.

MARSH D., SMITH, M. [2000], "Understanding policy networks : Towards a dialectical approach", *Political Studies*, vol. 48, no. 1, pp. 4-21

MASSARDIER G. [2009]. "La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation 'adhocratique'. Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France", *VertigO*, Hors série 6.

MASSARDIER G. [2011]. « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôle Sud*, n° 35.

MEGDAL S. [2012]. « The Role of the Public and Private Sectors in Water Provision in Arizona », *Water International*, 37 (2), p.156-168.

MEUBLAT G. [2001]. « La rénovation des politiques de l'eau dans les pays du Sud », *Revue Tiers Monde*, t. XLII, n° 166, p. 249-258.

MILANI C. R. S., KERAGHEL C., « Développement durable, contestation et légitimité : la perspective des mouvements altermondialistes », *Cahiers des Amériques latines*, n°54-55, 2007, p.137-152.

NEWELL P. [2005]. "Business and International Environmental Governance : The State of the Art", in LEVY D. L., NEWELL P. (eds.), *The Business of Global Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press.

OLLITRAULT S. [2004]. « Des plantes et des hommes. De la défense de la biodiversité à l'altermondialisme », *Revue française de science politique*, 54 (3), p. 443-463.

ONU-HABITAT, [2012], *Estado de las ciudades de América Latine y el Caribe 2012, Rumbo a una nueva transición urbana*, N° Agosto.

OSTROM E., [1990], *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.

OSTROM E. et al. [2001]. *Protecting the Commons. A Framework for Resource Management in the Americas*, Washington DC, Island Press.

PELLOW D. N. & PARK L. S.-H. [2002]. *The Silicon Valley of Dreams. Environmental Injustice, Immigrant Workers and the High-Tech Global Economy*, New York, NY University Press.

PELLOW D. N. & PARK L. S.-H. [2011]. *The Slums of Aspen. Immigrants vs. the Environment in America's Eden*, New York, NY University Press.

PESCHE D., MERAL P., HRABANSKI M., BONIN M. [2013]. "Ecosystem services and payments for environmental services : two sides for the same coin ? ", in MURADIAN R., RIVAL L. (eds.), *Governing the provision of ecosystem services*, Springer.

PINCETL S. [2012]. "Urban water conflicts in the western US", in Barraqué B. [2012a], p.237-246.

POUPEAU F. [2008]. *Carnets boliviens (1999-2007). Un goût de poussière*, Paris, Aux lieux d'être.

POUPEAU F., GONZALES C. (eds.) [2010]. *Modelos de gestión del agua en ciudades de los Andes*, Lima, IFEA/PIEB.

POUPEAU F. [2012], "Périphéries. Note de recherche sur les inégalités environnementales", *Flux. Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, 89-90, p.102-107.

PULIDO L. [1996], *Environmentalism and Economic Justice : Two Chicano Struggles in the Southwest*, Tucson, University of Arizona Press.

RABE G. [2007]. "Beyond Kyoto : Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems", *Governance*. Vol. 20, 3.423-444.

ROBINSON, J. [2006], *Ordinary Cities : Between Modernity and Development*, Routledge.

SABATIER P. A., JENKINS-SMITH Hank C [1993] *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press

SANDSTRÖM A., CARLSSON L. [2008] "The Performance of Policy Networks : The Relation between Network Structure and Network Performance", *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 4. pp. 497-524

SELIN H. VANDEEVER S. [2012]. "Federalism, Multilevel Governance and Climate Change Politics across the Atlantic", in P. F. Steinberg and S. D. VanDeveer (Eds.) *Comparative Environmental Politics*. Cambridge : MIT Press

SEN A. [1982]. *Poverty and Famines : An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.

SHIVA V. [2002]. *La guerre de l'eau. Privatisation, pollution et profit*, Paris, Parangon.

SIRONNEAU J. [2012]. "Le droit international de l'eau : une aide croissante au partage de la ressource", *Géoéconomie*, 1 (60), p.77-88.

SMETS H. [2004]. *La solidarité pour l'eau potable. Aspects économiques*, Paris, L'Harmattan.

SOUSA SANTOS B., RODRIGUEZ-GARAVITO C. A. [2005]. "Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization", in SOUSA SANTOS B. et al. (eds.), *Law and Globalization from Below : Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, p.1-25.

STEINBERG, Paul F., VanDEVEER, 2012 *Comparative Environmental Politics*, The MIT Press.

SWYNGEDOUW E. [2004]. "The Water Mandarins : Turning Water into Global Money", *Arena Magazine*, 73, p.48-50.

SWITZER J. V. [1997]. *Green Backlash. The History and Politics of Environmental Opposition in the US*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers.

SZASZ A. [2007]. *Shopping our Way to Safety. How We Changed from Protecting the Environment to Protecting Ourselves*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

THEYS J. [2007]. "Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement. Essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologique", in : Cornut, Pierre, Bauler, T et Zaccai, Edwin (eds.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 24-35.

VIG N. J., AXELROD R. S. (eds.), [1999] *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press.

WAGNER J. R. [2012], "Water and the Commons Imaginary", *Current Anthropology*, 55 (5), p. 617-641.

WAPNER P. K., *Environmental activism and world civic politics*, Albany, NY State University of New York Press, 1996.

WEBER M. [1986 (1921)], *Sociologie du droit*, Paris, Presses Universitaires de France.

WEYLAND K. [2004]. *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, John Hopkins University Press.

WORLD BANK [1993]. "Understanding sector performance : The case of utilities in Latin America and the Caribbean", The World Bank, Sustainable Development Department, Economics Unit, Latin America and the Caribbean Region, n° 53380, p. 1.

WORLD BANK [2009]. "Stratégie de la Banque mondiale pour les villes et les collectivités territoriales",

Note conceptuelle et de synthèse, Département Finances, Economie & Développement urbain.

Young O. R. [1994] *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, Cornell University Press.

CECMA | IFEA-Andes

Gilles Massardier
Franck Poupeau
Pierre-Louis Mayaux
Delphine Mercier
Jérémy Robert
Murielle Coeurdray
Joan Cortinas

Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques